

FRANTIŠEK ZOULÍK

HISTORICKÝ VÝVOJ A TYPY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

I.

Oblast vztahů mezi soudnictvím a správou, která bývá označována jako správní soudnictví, nelze jednotně vymezit. Za správní soudnictví bývá označováno hned několik právních institutů, přičemž některé z nich mají jen málo společného.¹⁾ Navíc jejich konkrétní podoba v právních řádech jednotlivých států liší se od sebe někdy velmi podstatně; závisí totiž na celkovém vývoji instituce, na konkrétních legislativních záměrech, na souvislostech s jinými instituty a návaznosti na ně a na řadě jiných faktorů. Za této situace se zdá problematické, zda je možné vymezit správní soudnictví (z hlediska, co jím ještě je a co jím již není) natolik určitě, abychom mohli provádět vnitřní diferenciaci tohoto institutu na jeho jednotlivé typy. Stojíme tedy před problémem, který je např. pro oblast civilního procesu nebo trestního řízení něčím cizím.

Přesto se domnívám, že jde o úkol, který lze zvládnout i pro oblast správního soudnictví. I při bohatství jeho forem lze totiž stanovit jeho základní cíle a na tomto základě vyloučit z této oblasti instituty, jejichž smysl je jiný.²⁾ Dostaneme tím jádro, kolem něhož se pohyboval dosavadní vývoj této instituce a k němuž se v současné době, charakterizované integračními procesy, opět soustřeďuje.

Za základní znak institutů, které budeme označovat jako správní soudnictví,³⁾ budeme považovat především to, že se neuplatňují výhradně v oblasti správy, exekutivy, moci výkonné, ale že jde o určitý přesah do zcela jiné oblasti, do oblasti soudní a soudní moci. Tím je podmíněn i jeho další rys, spočívající v tom, že cílem správního soudnictví je ochrana subjektivních práv, vznikajících na základě předpisů veřejného práva (nikoliv tedy mnohostranná činnost, která je charakteristická pro správu). Pokud tedy o správním soudnictví mluvíme jako o soudní kontrole správy, nejde nikdy o kontrolu univerzální, ale specifickou kontrolu, zaměřenou jen jedním směrem. V rámci soudnictví má pak správní soudnictví zvláštní postavení především v tom, že předmětem řízení zde není přímo rozhodnutí o určitém právu nebo sankci, ale že jeho předmětem je přezkoumání dříve vydaného správního rozhodnutí. Specifika ve funkci a povaze správního soudnictví vyvolávají i některé zvlášť-

nosti procesní; řízení zde musí nutně mít kontradiktorní povahu sporu dvou stran (jednou je nositel tohoto práva, druhou orgán veřejné správy), důkazní možnosti soudu jsou omezeny, svým rozhodnutím nesmí nahradit kompetenci správního orgánu atd.

Z uvedených hledisek posuďme pět různých institutů, s nimiž bývá spojováno označení správní soudnictví:⁴⁾

a/ Prvým z nich je kontrola zákonnosti pravomocných správních aktů, která se ukutečňuje v samostatném soudním řízení, jež je zahájeno výlučně na návrh nositele subjektivního práva. Dnes je již možné označit tento institut za „klasické“ správní soudnictví, neboť je nejvíce rozšířen a zdá se, že právě k němu směřuje integrační vývoj. Kromě toho právě tento institut je charakterizován všemi rysy, které jsme uvedli jako typické vlastnosti správního soudnictví.

b/ Druhým institutem, označovaným jako správní soudnictví, je rozhodování soudů o řádných opravných prostředcích proti (nepravomocným) správním aktům. Soudní řízení má sice samostatnou procesní úpravu, ale přes to jde stále o prvotní projednání záležitosti. Rozhodování se však přenáší z oblasti správy do oblasti soudní, což je adekvátní jen v těch případech, kdy odvolací orgán zkoumá prakticky pouze právní stránku věci. Takové případy bývají taxativně vymezeny. Vzhledem k tomu, že jejich soudní projednání si zachovává svůj specifický ráz, je možné i tento institut pojímat jako správní soudnictví.

c/ Jako správní soudnictví bývá označována i činnost orgánů působících v rámci správy, které jsou relativně nazávislé a jejichž postup je judicializován. Bývají označovány jako orgány kvasisoudní a setkáváme se s nimi jak při historickém vývoji (např. ve Francii), tak v současné době v anglosaských systémech a v ES při uplatňování římské konvence. Jejich činnost sotva lze označit za správní soudnictví především proto, že nejde o soudy a sotva tudíž může jít o soudnictví, zvláště když zůstávají v rámci exekutivy; kromě toho nepřezkoumávají správní akty, ale rozhodují přímo o právech. Nutno ovšem přiznat, že existuje mnoho přechodných stupňů takových orgánů a při klasifikování některých z nich můžeme být na rozpacích, zda již nejde o orgány soudního typu.

d/ Setkáváme se také s tím, že naopak soudy vydávají správní akty. Tato působnost soudů se uplatňovala ve fázi vývoje anglosaského práva, ale nebyla omezena jen na ně. Mnohdy bývá právě takto charakterizována jakákoliv mimo-procesní činnost soudů.⁵⁾ Jestliže však soudnictví (a v jeho rámci i soudnictví

správní) chápeme jako řešení sporu o právo, můžeme sotva chápat tuto působnost jako soudnictví, byť jde o činnost soudů.

e/ V některých případech poskytují soudy subjektivním právům veřejným přímou ochranu, tj. předmětem řízení není přezkoumání správního aktu, ale přímo rozhodnutí o veřejnoprávním nároku. Tato činnost soudů nebývá většinou chápána jako správní soudnictví; nejde při ní o kontrolu správy a procesně se obvykle realizuje civilním procesem.

Z uvedeného přehledu je zřejmé, že z hlediska historického vývoje a typizace správního soudnictví se prioritně musíme zaměřit na první dva instituty (přezkoumání pravomocných správních aktů a soudní rozhodování o řádném oprávněném prostředku).⁶⁾ Pozornost bude třeba věnovat i třetímu institutu, totiž správním orgánům kvasisoudního typu, jak pro jejich povahu určitého přechodu mezi správou a soudnictvím, tak proto, že některé z nich měly vliv i na celkový vývoj správního soudnictví. Poslední dva instituty, totiž vydávání správních aktů soudy a přímé rozhodování soudů o veřejných subjektivních právech, nejsou z hlediska našeho tématu relevantní.

Při vývoji správního soudnictví je třeba sledovat několik hledisek, zejména jeho obsahové zaměření, jeho rozsah, jeho procesní úpravu a organizační uspořádání.⁷⁾ Všechna tato hlediska mají svůj nezastupitelný význam. Není proto namístě preferovat pouze organizaci tohoto soudnictví a vidět nejdůležitější problém v tom, zda je mají vykonávat soudy obecné a zvláštní. Podstata věci spíše spočívá v tom, abychom ve správním soudnictví viděli samostatný druh soudnictví, rovnocenný se soudnictvím civilním, trestním a ústavním, který stejně jako ony vznikl diferenciací původně jednotného procesu, má s nimi společný základ a společně s nimi musí být oddělen od veřejné správy. Chápeme-li správní soudnictví právě jako druh soudnictví, nevyplývá z toho ještě, že je nutné, aby je vykonávaly zvláštní soudy. Obsahová diferenciacie soudnictví a jeho organizace jsou samostatné (byť se ovlivňující) záležitosti; je při tom zcela běžné, že na půdě jednoho a téhož druhu soudnictví existuje několik soudních soustav anebo že naopak soudnictví různých druhů (např. trestní a civilní) vykonávají tytéž soudy. V soudnictví správním jsme svědky toho, že je vykonávají jak soudy obecné, tak soudy zvláštní, přičemž sotva lze tvrdit, že některé se osvědčují lépe, jiné hůře.

Při vývoji správního soudnictví sledujeme prioritně základní cíl této instituce – poskytnutí soudní ochrany veřejným subjektivním právům. Jakmile však právní instituce vzniknou, jakmile již existují a působí, není vyloučeno, aby byly pověřovány i jinými úkoly, než jsou ty, které stály u jejich zrodu. Jde o obecnou zkušenost, již neušlo ani správní soudnictví. Instituce, které je vykonávají, bývají pověřovány i jinými úkoly, ať již jde o účast na legislativním procesu, vystavování dobrozdání anebo řešení kompetenčních sporů. Tyto „vedlejší“ agendy

správního soudnictví s ním obvykle nejsou neslučitelné, ale netvoří jeho podstatu. Svým způsobem to platí i o důležité vlastnosti tohoto soudnictví, spočívající v tom, že správní judikatura sjednocuje postup správy. Ani tento kladný přínos správního soudnictví nesmí vést k tomu, abychom v něm viděli důvod existence (*raison d'être*) správního soudnictví, zatím co je jen důsledkem toho, že toto soudnictví existuje.

II.

Přehled vývoje správního soudnictví nelze začít jinak než anglosaským právem. Není to proto, že správní soudnictví jako zvláštní druh soudnictví by zde zdomácnělo nejdříve; právě naopak v tomto specifickém pojetí se v Anglii i v USA uplatňuje až v tomto století, zejména v poválečných letech. Není to ani proto, že by instituty tohoto práva byly v širším rozsahu recipovány jinými právními řády mimo anglosaskou oblast. Avšak Anglii je třeba považovat za kolébku soudní ochrany veřejných subjektivních práv, na níž stojí koncepce správního soudnictví. Pro tento její primát je logické zabývat se nejdříve vývojem jejího právního řádu.

Pro vývoj anglického soudnictví⁸⁾ má zásadní důležitost čl. 39 Charty (Magna Charta Libertatum z r. 1215), podle něhož osobní svoboda a majetek svobodných lidí může být omezen jen soudním výrokem nebo zákonem. Po dlouhou dobu byli soudci jedinými státními orgány, které mohly ukládat povinnosti; vedle rozsudků proto vydávali i konkrétní správní akty.

Situace se mění až v průběhu minulého století. Zatím co před tím se činnost soudů na správním úseku omezovala na zajišťování vnitřního pořádku (zejména tzv. králova míru, což dalo vznik i označení míroví či smírčí soudci), klade modernizující se stát stále širší nároky na státní správu. Jejich zajišťování již přesahuje možnosti soudů a tak dochází k tomu, že vznikají správní úřady a že se průběžně rozšiřují jejich pravomoci. Na rozdíl od kontinentu dochází tedy v Anglii nikoli k oddělení justice od správy, ale právě naopak k tomu, že se správa odděluje od justice.

Nešlo ovšem o jednorázový akt, ale o postupný vývoj, který začal po parlamentní reformě v roce 1832 tím, že vznikají specializované správní úřady. Míroví soudci zpočátku působili vedle nich a to až do roku 1888, kdy jim byly jejich správní funkce prakticky odňaty a ustaveny i správní úřady s obecnou působností. Nicméně tyto úřady nemohly vydávat individuální správní akty; tato pravomoc zůstala soudům a správní orgány stály před nimi v roli navrhovatele. Další fází vývoje bylo rozšíření působnosti správních orgánů i na vydávání konkrétních aktů s tím, že byly přezkoumatelné soudy; soudy jako odvolací orgány užívaly vůči správním orgánům tzv. prerogativní writy, které původně umožňovaly vyšším soudům zásahy do judikatury soudů nižších. Judikatura však posky-

tuje správním úřadům stále širší procesní volnost a nevyžaduje již od nich, aby napodobovaly soudní proces, ale aby dodržovaly pouze určité základní principy rovného využívání procesních práv.

Ve 20. století dochází k zakládání tzv. administrativních tribunálů, jejichž působnost je omezena vždy jen na určitou oblast státní správy. Již v minulém století vznikly tyto orgány pro záležitosti železniční a vnitrozemské vodní dopravy, ve 20. století pro věci veřejného pojištění, pro pracovní věci v průmyslových odvětvích, pro věci daňové a další. K zakládání těchto tribunálů dochází zejména po druhé světové válce, takže dnes představuje jejich počet již několik desítek. Jejich rozšíření vyvolalo tendenci ke sjednocování úpravy jejich postavení a řízení před nimi, jemuž byly věnovány legislativní úpravy z r. 1971 a r. 1980. Z hlediska jejich právní povahy můžeme anglické správní tribunály označit nejspíše za kvasisoudní orgány, působící v rámci správy (v našem výčtu institutů, v oddíle I. patří pod odst. c/).

Anglosaský typ soudní kontroly správy lze souhrnně charakterizovat jako typ, v němž tuto působnost vykonávají obecné soudy podle obecných procesních pravidel. Na tom nic nemění ani činnost správních tribunálů, neboť jejich působností není soudní ochrana vyloučena; nehledíme-li k tomu, že působnost tribunálů nepokrývá celou oblast státní správy, je možné se vždy dovolat soudu, a to buď po vyčerpání prostředků ve správě anebo v některých případech i v rámci odvolacího řízení. Po obsahové stránce jde v anglosaském systému prakticky výlučně o ochranu veřejných subjektivních práv; zvláštností tohoto systému je i to, že poskytuje ochranu i proti nečinnosti správního úřadu (možnost žaloby proti úředníkovi, který svou nečinností porušil právní povinnost).

Anglický typ správního soudnictví se kromě Anglie uplatňuje i ve Spojených státech a ve většině zemí Commonwealthu. Pro právní řád USA je charakteristické, že zde dochází ještě k výraznějšímu rozvinutí činnosti kvasisoudních orgánů v oblasti státní správy (nejde jen o tribunály, ale i o určité komise nebo jinak označované orgány) a že jejich působnost v některých oblastech omezuje soudní kompetenci (ovšem s výjimkou dovolání se Nejvyššího soudu).

III.

Druhý výrazný typ správního soudnictví je výsledkem dlouhodobého vývoje francouzského právního řádu. Bezprostředně ovlivnil řadu dalších zemí zejména ve sféře francouzského vlivu; v Evropě k nim patří zejména Itálie a Belgie. Avšak řada právních institutů, které zrodilo francouzské správní soudnictví, našla svou odezvu i v jiných systémech správního soudnictví. Francouzský model správního soudnictví je založen na ucelené soustavě zvláštních soudů, které jsou nadány poměrně širokými pravomocemi.⁹⁾

Vývoj francouzského správního soudnictví začíná vlastně již v období abso-

lutní monarchie (ancien régime). Již v tomto období existovalo několik zvláštních (či spíše výjimečných soudů), jejichž působnost se vztahovala na administrativní záležitosti. Kromě toho se v té době centrální moc brání odporu soudních dvorů (parlamentů) tím, že je často využíváno tzv. evokačního práva krále, které mu umožňovalo, aby aťrahoval na sebe právo rozhodovat při. Tato královská judisdikce je vykonávána prostřednictvím královských intendantů; jejich judisdikce byla jednoduchá a pružná a proto i vyhledávaná. Naproti tomu parlamenty (řádné soudy) byly v opozici nejen vůči králi, ale i proti finančním reformám, což vyvolávalo nedůvěru k nim jako instituci.

Podstatným způsobem zasáhla do vývoje správního soudnictví Velká francouzská revoluce. Na základě zákona z r. 1790 a ústavy z r. 1791 byla uskutečněna tzv. první separace moci soudní a výkonné. Ustanoveními těchto norem bylo zakázáno správním úřadům zasahovat do soudních sporů a naopak i soudům vydávat jakékoli příkazy či zákazy pro správu a rozhodovat o záležitostech tzv. veřejných služeb. Touto první separací moci výkonné a soudní (k níž kromě praktických důvodů dochází i pod vlivem teorie dělby moci) byl však vytvořen těžko udržitelný stav, při němž správní orgány měly jak nařizovací pravomoc, tak řešily spory, které při aplikaci těchto nařízení vznikaly. Proto napoleonská ústava z roku VIII. vytváří zvláštní instituce, jimž se svěřuje judisdikce ve správních sporech. Jsou to tzv. Státní rada (Conseil d'État) a rady prefektur (conseils de prefecture).

Nicméně v prvním období činnosti těchto institucí je dosud problematické označit je za správní soudy. Přes faktický význam a autoritu, kterou záhy získávají, jsou původně jen orgány poradními; jejich doporučení (avis) musí být formálně schváleny šéfem správy státu nebo departementu. Tento stav se zásadně mění zákonem z roku 1872, kterým byla dovršena tzv. druhá separace pravomocí, totiž odloučení vlastní správy (tzv. aktivní správy) od orgánů rozhodujících správní spory. Na základě tohoto zákona vydává Conseil d'État i rady prefektur závazné nálezy (arrêts), nesmějí zasahovat do správní kompetence a stávají se tak orgány oddělenými od správy. Tímto zákonem se z těchto orgánů (bez ohledu na to, že se nezměnilo jejich označení) stávají soudy, a to zvláštní správní soudy.

V dalším vývoji francouzského správního soudnictví došlo k zásadní úpravě v r. 1926, kdy rady prefektur byly přeměněny v orgány mezidepartementní a jejich pravomoc byla rozšířena. K dalšímu rozšíření jejich pravomoci došlo v roce 1934. K poslední významné úpravě došlo v roce 1979. Pravomoc Conseil d'État rozhodovat spory prvoinstančně byla při ní omezena, takže se z tohoto orgánu stala převážně odvolací instance; touto instancí je nejen vůči radám prefektur (resp. meziprefekturním orgánům), ale i vůči některým specializovaným orgánům, působícím na poli správního soudnictví (jde většinou o orgány, které nemají těžiště své činnosti v judisdikci, ale které ji vykonávají v souvislosti se svou působností; jde např. o účetní dvůr, o radu veřejného vyučování apod.).

Francouzské správní soudnictví se uskutečňuje v několika formách. K základním z nich patří rozhodování o stížnosti pro porušení pravomoci (*recours pour excès de pouvoir*). Za překročení pravomoci se považuje nedostatek pravomoci nebo příslušnosti správního orgánu, některé procesní vady, porušení zákona a zneužití pravomoci (*détournement de pouvoir*), spočívající v tom, že správní úřad použije svých oprávnění k jiným účelům, než pro které je má. Legitimaci k podání tohoto rekursu má každý, kdo prokáže zájem na zrušení vydaného aktu; nevyžaduje se při tom existence přímého právního zájmu, ale stačí i zájem nepřímý, popř. i pouze vážný zájem morální. Rekurs je vyloučen v případě, že je možná tzv. paralelní stížnost, tj. že je možné se domáhat nápravy v jiném řízení (soudním nebo správním). Podání rekursu a řízení o něm, probíhající kontraktorně, je poměrně málo formální. Rekurs je ve stanovených případech přípustný i při nečinnosti správního orgánu (vychází se při tom z fikce zamítavého rozhodnutí, nevydá-li správní orgán své rozhodnutí do 4 měsíců od zahájení řízení). Správní soud má při rozhodování o rekursu oprávnění kasační. Pokud napadený správní akt zruší, má to obecné účinky (*erga omnes*).

Další formou francouzského správního soudnictví je tzv. rozhodování v plné jurisdikci (*contentieux de la pleine juridiction*). Na rozdíl od rekursu pro překročení pravomoci, který je uplatnitelný téměř obecně (včetně abstraktních správních aktů), lze se v tomto případě dovolat správního soudu pouze v určitých případech, při čemž podmínkou je porušení subjektivního práva státem. Tato správní jurisdikce se týká zejména nároků proti státu, které nelze uplatnit v civilním procesu (jde např. o některé náhrady škody, o plnění správních dohod, o provádění veřejných prací, o některé záležitosti daňové, o záležitostech volební apod.). Řízení má i zde kontraktorní charakter. Jeho výsledkem však není jen kasace předchozího rozhodnutí, ale věcné rozhodnutí ve věci samé. V důsledku tohoto rozhodnutí správního soudu, vydaná v plné jurisdikci, působí pouze mezi stranami (*inter partes*), neboť jde vlastně o rozhodnutí o uplatněném právu. Tato forma správního soudnictví měla původně spíše okrajový charakter, ale v současné době v souvislosti s rozvojem majetkových vztahů mezi státem a jinými subjekty se značně rozšířila a stále nabývá na významu.

Francouzským správním soudům přísluší dále výlučná pravomoc posoudit platnost a obsah konkrétních správních aktů. Ostatní soudy nemohou tuto otázku zkoumat ani jako otázku prejudiciální, ale jsou vázány výkladem správního soudu (jde o tzv. *contentieux de l'interprétation*). Abstraktní správní akty však mohou být obecnými soudy posouzeny z hlediska jejich souladu se zákonem.

Správní soudnictví má ve Francii i další působnosti. K nejvýznamnějším z nich patří poradní funkce, kterou má *Conseil d'État* vůči vládě. Tato funkce je spojena s obligatorním posouzením legislativních vládních návrhů. V důsledku toho má tento orgán vlastně dvojí působnost: vedle působnosti jurisdikční působí také na poli exekutivy. V důsledku toho je ze zákona předsedou tohoto orgá-

nu předseda vlády; jeho činnost však fakticky řídí místopředseda Conseil d'État.

Francouzské správní soudnictví je nejstarším na evropském kontinentě. Jeho vrcholná instituce – Conseil d'État má mezi státními orgány vysokou autoritu. Přes sílu tradice i vážnosti bývá podrobováno kritice, a sice z hlediska nepružnosti (řízení trvá běžně 2-3 roky) i z toho hlediska, že nemá dostatečně efektivní prostředky vůči státní správě. V současné době se vyskytují hlasy, požadující jeho reformu, jakož i převedení alespoň části jeho pravomocí na obecné soudy.

Z evropských zemí byl francouzský model prakticky recipován v Itálii a v Belgii. Ani v jedné z nich se však neudržel v původní podobě. Itálie přešla v roce 1865 prakticky na jurisdikci obecných soudů, která byla omezena v roce 1923 ve prospěch zvláštních soudů; čl. 102 a 103 italské ústavy z roku 1947 svěřují zvláštním správním soudům spory veřejné správy a ochranu pouze některých oblastí veřejných subjektivních práv. Belgie si sice zachovala státní radu (Conseil d'État), ale ta dnes přezkoumává pouze abstraktní správní akty a plní některé exekutivní funkce, zejména na poli legislativního procesu; soudní kontrola konkrétních správních aktů je svěřena obecným soudům. Zdá se tudíž, že francouzský model je příliš zakořeněn v domácím prostředí, takže jeho přenesení jinam není úspěšné.

IV.

Anglický a francouzský model správního soudnictví mají přes svou zásadní odlišnost jedno společné: oba jsou výsledkem dlouhodobého, v podstatě kontinuálního vývoje práva. Nevznikly jako hotové, legislativně vytvořené systémy, ale z postupného přetváření existujících institucí. Tento jev je rozhodně důležitým dokladem toho, že správní soudnictví vyrůstá z logiky právního vývoje a není tedy aplikací požadavků nějaké ideologie (ať už jakékoli) na právní řád. Správní soudnictví se proto jeví jako organická součást moderních právních řádů, takže jeho neexistence, omezování nebo deformace se musí projevit negativně.

Přes to cesta k prosazení správního soudnictví jako institutu, který je spojen s moderními právními řády, nebyla vždy jednoduchá a plynulá. Dvě mateřské země této instituce – Anglie a Francie – se při globálním pohledu jeví spíše jako případy výjimečné, než pravidelné. Ve většině zemí totiž na překážku podobného vývoje byly důvody politické, hospodářské, kulturní, které ve svém souhrnu znamenaly jejich opoždění ve vývoji. Zvláště významnou překážkou tohoto vývoje byly policejní režimy, které se uplatňovaly ve většině evropských států v první polovině 19. století. V těchto zemích cestu k uplatnění myšlenky správního soudnictví otevřel až vývoj, který následoval po roce 1848. Správní soudnictví je pak v těchto zemích zaváděno do podmínek, které již dlouho volají po tom, aby zde byla taková instituce. Vývojově zde však

neexistují žádné předstupy, na něž by bylo možné navázat. Za této situace zřejmě nezbylo než přebírat již vytvořené vzory, které však byly přetvářeny buď v zájmu jejich přizpůsobení domácím poměrům, anebo prostě i proto, že nebyly do všech důsledků přijatelné jako výraz nových, demokratických tendencí. Typickým příkladem tohoto vývoje jsou státy střední Evropy, zejména ovšem Německo.

Prvým pokusem o zavedení správního soudnictví byl zde článek 182 říšské ústavy, přijatý parlamentem ve Frankfurtu v roce 1848. Podle tohoto ustanovení měly správní soudnictví vykonávat obecné soudy a mělo se vztahovat na jakékoli porušení práva státní správou. Vzhledem k neúspěchu revoluce roku 1848 nebyl tento pokus nikdy realizován. Další vývoj probíhal odlišně v jednotlivých německých zemích, takže frankfurtský pokus ztroskotал i jako pokus o celoněmecké, jednotné řešení.

Další vývoj správního soudnictví v Německu¹⁰⁾ byl do značné míry ovlivněn dvěma koncepcemi předních právních teoretiků. Ta první z nich je teorie právního státu, kterou v roce 1864 podal a zdůvodnil O. Bähr. Vycházejí ze širších koncepcí úloh a funkcí moderního státu, viděl Bähr základní smysl správního soudnictví v ochraně veřejných subjektivních práv proti nezákonným zásahům státní správy a zcela jednoznačně se vyslovil pro kompetenci obecných soudů. Naproti tomu R. Gneist viděl moderní řešení v procesualizaci postupů uvnitř státní správy a v podstatě do tohoto rámce zasadil i správní soudnictví, které by měly vykonávat zvláštní soudy; podstatou tohoto soudnictví není ani tak ochrana subjektivních práv jako zajištění řádného fungování správy, takže soudy by měly zkoumat nejen zákonnost, ale účelnost aktu. Zdá se, že tato stanoviska se stala prestižní záležitostí, což znesnadňovalo (ne-li znemožňovalo) jejich kombinaci, ačkoli nejsou tak protichůdná, ale naopak se za určitých podmínek mohou i doplňovat.

První správní soudy vznikají v Německu v druhé polovině 19. století. Krystalizují se zde v podstatě dva základní typy, a sice typ pruský a typ jihoněmecký. Prvý z nich nebyl omezen jen na Prusko, ale ovlivnil i některé země severního Německa. Pro jihoněmecký typ jsou typické soustavy württemberská a saská, které podstatně ovlivnily i soustavu rakouskou; k jihoněmeckému typu počítáme i systém bavorský, ačkoli vykazuje řadu zvláštností.

Pruský typ správního soudnictví (uzákoněný r. 1883) se velmi blíží Gneistovu pojetí. Jde zejména o to, že teritoriální správní úřady vyřizují i spory, při čemž vedle úředníků v nich zasedají i zástupci občanů. Teprve vrchní soud v Berlíně je orgánem soudního typu. Působnost orgánů správního soudnictví byla stanovena enumerační metodou, tzn. že výslovně byly vyjmenovány záležitosti, které měly procesní režim správních sporů.

V jihoněmeckých systémech fungují zvláštní správní soudy, přičemž tvoří ucelenou instanční soustavu, ale omezují se na jedinou a současně tedy i vrchol-

nou instanci. Tyto soudy prioritně rozhodují o ochraně subjektivních veřejných práv. Jejich působnost je vymezena generální klauzulí (s výjimkou Bavorska, kde se uplatňoval enumerativní výčet). Do jihoněmeckých systémů řadíme i soustavu rakouskou, založenou r. 1875, která podstatně ovlivnila i náš právní vývoj.

Ve výmarské ústavě z roku 1919 bylo v čl. 107 vyjádřeno právo na soudní ochranu subjektivních práv proti správním aktům. Soudní kontrolu prováděly zvláštní soudy, a to obvykle na zemské úrovni; jako říšské soudy působily pouze některé specializované správní soudy. Není bez zajímavosti, že v té době došlo opětovně k pokusu dosáhnout toho, aby správní soudnictví vykonávaly obecné soudy. Na sjezdu německých právníků byl mluvčím těchto snah proslulý státovědec Jellinek.

Skutečný život výmarské ústavy byl ovšem krátký. Po nástupu nacismu sice nedošlo k jeho úplné likvidaci, ale začalo být rozlišováno mezi právními akty a politickými akty s tím, že ty druhé nepodléhaly soudní kontrole. Správní soudnictví tím bylo natolik okleštěno, že ztratilo svůj význam.

Ve Spolkové republice Německo došlo k podstatnému rozšíření správního soudnictví. Jeho působnost je stanovena generální klauzulí a je zaměřena především k ochraně veřejných subjektivních práv. Vykonávají je ve více instancích zvláštní soudy, což je v souladu s německým soudním systémem, který je založen na mnoha samostatných soudních soustavách (soudy ústavní, řádné, finanční, správní, pracovní, pojišťovací; s možností založení dalších specializovaných soudních soustav), což nepochybně má kořeny ve specifikách německého historického vývoje.

V.

Bylo již řečeno, že naše správní soudnictví navázalo na rakouskou soustavu, byť se od ní v některých rysech odchylovalo. V roce 1918 byl založen Nejvyšší správní soud jako jediná instance správního soudnictví; původní záměr, aby správní soudnictví bylo prováděno i na nižších stupních (vyjádřený v zák. č. 158/1920 Sb.) nebyl realizován. S přestávkou v době okupace fungoval tento soud prakticky do roku 1948, i když formálně byl zrušen až v roce 1953. Ústava z roku 1948 ještě předpokládala existenci správního soudu, ale toto její ustanovení nebylo nikdy provedeno.

Pro totalitní stát bylo ovšem správní soudnictví, které koneckonců vždy znamená kontrolu nad tím, jak uplatňována moc, zcela nepřijatelné. Bylo odsouzeno ideologicky a jeho praktická působnost se omezila na minimum. Nicméně ani v těchto podmínkách nezaniklo zcela; zahrnovalo oblast důchodového zabezpečení a některé věci nemocenského pojištění a bylo přípustně i pro některé záležitosti upravené zvláštními předpisy. V obecné formě ovšem neexistovalo a nezdařil se ani pokus o jeho renesanci v roce 1968.

Totalitní stát se snažil nahradit je institutem všeobecného dozoru prokuratury. Mezi ním a správním soudnictvím je ovšem odlišnost přímo propastná. Při uplatňování všeobecného dozoru prioritně vůbec nejde o ochranu subjektivních veřejných práv (jejich existenci marxistická teorie vlastně ani neuznává), ale o možnost zásahu v tom případě, má-li na tom mocenské centrum zájem. Tomu odpovídá i procedurální stránka tohoto institutu, která zásah prokurátora váže koneckonců na jeho vlastní úvahu, aniž by přímo dotčený subjekt měl sám procesní oprávnění zahájit řízení o zákonnosti správního aktu. Všeobecný dozor prokurátora (byť jsme jeho charakteristiku zúžili na to nejzákladnější) není institutem, který by mohl nahradit správní soudnictví. Jeho vady tkví přímo v jeho podstatě a nemůže proto být ani institutem, který by mohl být východiskem při obnovení správního soudnictví (např. prostřednictvím určité procesualizace postupu).

Opětné zavedení správního soudnictví v našich podmínkách, k němuž položila základ Listina základních práv a svobod a které bylo provedeno novelou o.s.ř., není nostalgickou reminiscencí, ale integrální součástí cesty k právnímu státu. Přehled forem a typů správního soudnictví, který jsme se snažili načrtnout, vede zřejmě k názoru, že správní soudnictví může existovat v různých podobách. Současně však demonstruje, že moderní civilizovaný stát nemůže existovat bez soudní ochrany veřejných subjektivních práv, která je smyslem a náplní správního soudnictví.

POZNÁMKY

- 1) Různost přístupů k problematice správního soudnictví lze dokumentovat na velmi bohaté literatuře, která je tomuto problému věnována. Dokladem toho je sborník z konference „Správné soudnictví a jeho postavení v právním státě“, Košice říjen 1990, který je zaměřen na naši aktuální problematiku.
- 2) V naší literatuře se problému typizace správního soudnictví (resp. jevů, které jsou pod tento pojem zařazovány) věnoval především Hoetzel. Z prací tohoto autora srov. především „Československé správní právo, část všeobecná“, II. vydání, Praha 1937, str. 401 nn. a monografii „Soudní kontroly veřejné správy“, Praha 1924.
- 3) Pojetí správního soudnictví, z něhož v této stati vycházím, jsem blíže zdůvodnil v článku „Správní soudnictví jako druh soudnictví“, Právo a zákonnost 1/1991.
- 4) K pojmu správního soudnictví srov. i mou stať „Některé problémy řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů“, Právo a zákonnost 10/1992.
- 5) Např. Štajgr v práci „Soudce soudcem i vydavatelem správních aktů, pocta Levitova“, UK 1967 považuje za správní činnost soudu i vydávání směrnic a stanovisek k usměrňování a sjednocování judikatury.

6) Z tohoto hlediska je třeba souhlasit s označením „Správní soudnictví“, které použila novela o.s.ř. (zákon č. 519/1991 Sb.) jako nadpis části páté, neboť jde v ní o úpravu právě těchto institutů. Kromě toho tento název vyjadřuje i specifickou správního soudnictví jako samostatného druhu soudnictví a signalizuje možnost jeho úpravy ve zvláštním zákoně.

7) Celkový přehled soudní kontroly správních aktů s rozбором jednotlivých systémů viz M. Stojanovič „Sudska kontrola akata úprave“, Beograd 1963. V naší odborné literatuře se kromě Hoetzela (srov. pozn. 2) věnoval celkovému vývoji správního soudnictví Hácha ve stati „Správní soudnictví“ ve Sborníku veřejného práva československého, svazek IV., str. 589 nn. Z novější literatury viz Macur: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, Brno 1992, kap. 15-17.

8) Kromě literatury citované v poznámce ⁷⁾ k vývoji anglického soudnictví viz. R. M. Jackson „The Machinery of Justice in England“, 5. vyd. Cambridge 1967; J. Harvey, L. Bather: The British Constitution, London 1965, A.K.R. Kiralfy: The English Legal System, London 1960.

9) K vývoji francouzského správního soudnictví kromě literatury uvedené v pozn. ⁷⁾ též Prélot - Boulouis: Institutions politiques et droit constitutionnel, 11. vyd. Paris 1990, Braibant: Správní soudnictví ve Francii, Právo a zákonost 3/1992.

10) K vývoji správního soudnictví v Německu viz kromě literatury uvedené v pozn. ⁷⁾ Der moderne Staat, 3. vyd. 1988, Mannheim - Wien - Zürich (Megers Lexikonverlag, H.J. Wolff: Verwaltungsrecht I., 7. vyd. München 1968, Hlavní spis Bährův je „Der Rechtsstaat, 1. vyd. 1864 (přetisk Aalen 1961). Názory R. Gneista jsou obsaženy ve spise „Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland“, 1. vyd. 1879.